

© ПАНКУЛИЧ ЛАРИСА АНАТОЛІЇВНА – АСПІРАНКА ІНСТИТУТУ
ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМ. В.М. КОРЕЦЬКОГО НАН УКРАЇНИ

Л. А. ПАНКУЛИЧ

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ: ОСНОВНІ ЕТАПИ І ХАРАКТЕРНІ ОСОБЛИВОСТІ

Досліджуються основні етапи проведення реформ адміністративно-територіального устрою Великої Британії, визначаються його характерні риси та особливості, а також шляхи змін.

Ключові слова: реформа адміністративно-територіального устрою, місцеве управління, деволюція.

Исследуются основные этапы проведения реформ административно-территориального устройства Великобритании, определяются его характерные черты и особенности, а также и пути изменения.

Ключевые слова: реформа административно-территориального устройства, местное управление, деволюция.

The article examines the main stages of the reform of administrative-territorial structure of the UK, is determined by its characteristic features and peculiarities, as well as ways to change.

Key words: reform of the administrative-territorial organization, local government, devolution.

В контексті реформування адміністративно-територіального устрою України на особливу увагу заслуговує досвід Великої Британії. За формою державного устрою Велика Британія – унітарна держава, що стала батьківщиною європейського консерватизму. Засадничі принципи її інститутів формувалися протягом багатьох століть. Проте саме в останні десятиліття чітко окреслюються нові принципи та орієнтири у відносинах між центральним урядом та регіонами, спостерігаються процеси децентралізації і деволюції владних повноважень місцевим органам. Вагоме значення в цьому процесі надається процесу модернізації державного управління з метою підвищення загального добробуту британців, подолання диспропорцій в економічному розвитку окремих регіонів країни.

Зазначеній проблематиці приділено вагому увагу в працях зарубіжних (Г. Алмонда, М. Байгереева, Н. Капітонової, О. Кеннета, А. Черкасова) та вітчизняних дослідників (В. Бакірова, М. Іжи, С. Трояна, М. Ткачука).

До складу Об'єднаного Королівства входять Англія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія та кілька островів. Всі вони різняться за національною, мовною, релігійною ознаками, а також юридичним статусом і формами управління. Значна кількість відмінних особливостей і сприяла передачі (деволюції) частини повноважень різним рівням місцевого управління цих територій. Реформування адміністративно-територіального устрою тут відбувалося у декілька етапів. Перший (1970-1980-ті рр.) розпочався з реформи місцевого управління, в ході якого значно скорочено кількість муніципалітетів, окреслено їхні завдання та функції. Другий (1980-поч.1990- рр.) був пов'язаний із реорганізацією управлінського апарату, зменшенням кількості держслужбовців. Під час третього етапу (кін. 1990-

2000 рр.) адміністративної реформи, який був викликаний загальноєвропейськими процесами регіоналізації, дещо модифіковано державний устрій Великої Британії.

Першим документом, що поклав початок реформам адміністративно-територіального устрою, був Акт про місцеве управління, прийнятий 1972 р. Згідно з ним, введено нову систему адміністративно-територіального поділу. Акт передбачав перехід до спрощеної дворівневої системи управління за рахунок збільшення розширення укрупнення місцевих територіальних одиниць. У ст. 1 Акту зазначалося, що з метою організації місцевого самоуправління, з 1 квітня 1974 р. територія Англії (за винятком Великої Лондону та о. Сілли) поділялася на області місцевого самоуправління, що іменувалися графствами, а в цих графствах, у свою чергу, утворювалися райони місцевого самоуправління, які називалися округами¹. Ті округи, які визначалися законом як «сільські», поділялись на приходи. Хоча за приходами закріплені окремі повноваження (облаштування й утримання спортивних майданчиків, місць відпочинку і т.п.), їхня роль, за словами А.І. Черкасова, зводилася переважно до того, що вони виступали як своєрідні групи тиску місцевих жителів щодо рішень, які приймалися вищими органами влади². Територія Сполученого Королівства, згідно Акту, включала 59 графств: 6 метропольних, до складу яких увійшли 36 округів, і 52 адміністративних (неметропольних) графств, які включили 333 округи³. 6 найбільших міст отримали статус метропольних (столичних) графств⁴. Спільною особливістю для метропольних і неметропольних графств (із округами) було те, що управління їхньою територією здійснювали ради, які обралися населенням. Ради неметропольних графств мали дещо ширші повноваження, в порівнянні з радами метропольних графств. Акт вносив цілий ряд змін в організацію влади на місцях: створювалися 6 метрополітен – графств на основі великих міських конгломератів (Ліверпуль, Манчестер-Бірмінгем, Лідс –Бредфорт, Шеффілд і т.д.). До їхнього складу увійшли 36 округів. Ради графств-метрополій повинні були займатися найважливішими стратегічними питаннями. Райони, на які вони поділялися, мали повноваження, що притривувалися до повноважень стандартних «нових» графств; кількість дрібних графств скоротилася з 145 до 54, а округів чи муніципалітетів – з 1383 до 402⁵. «Нові» графства виникали переважно на базі традиційних, їхні територіальні межі спрощено, раціоналізовано; ліквідовувалися міста-графства, вони зливалися з територією «нового» графства; скорочувалася кількість районів графств, відбувалось їхнє збільшення. Водночас були укрупнені приходи, їхня кількість скоротилася до 11 тисяч. Статус приходу отримали деякі з ліквідованих невеликих графств і міст-графств; вводилася посада аудиторів, які здійснювали контроль центральної влади за органами місцевого самоврядування. Аудитори діяли в кожному окрузі, на них покладалася функція контролю за витратою грошових коштів, виділених державою на суспільні громадські потреби; у Шотландії запроваджувалася дворівнева система з поділом на 9 регіонів, до складу яких входили 49 районних і 3 острівні ради.

У період урядування М. Тетчер (1970–1980-ті рр.) особливих здобутків на шляху реформування територіального устрою не було здійснено. Процес територіального перетворення був дещо відкинтий у зв'язку з погіршенням соціально-економічного становища Великобританії. Так, наприкінці 1970-х рр. в Об'єднаному Королівстві значно прискорились інфляційні процеси, що знайшло відображення у прискореній динаміці цін на споживчі товари та послуги, скоротився

обсяг промислового виробництва, росло безробіття, знизився рівень життя населення і т. п. Така песимістична ситуація, в якій знаходилася Великобританія наприкінці 1970-х рр. і стало передумовою до застосування радикальних методів консервативним урядом на чолі з М. Тетчер. Було взято курс на проведення антиінфляційних заходів. Важливим напрямом контролю за грошовою масою було прийняття рішення про обмеження урядових витрат, що породжували дефіцит бюджету. Скорочувалася кількість урядових службовців, проводилася структурна перебудова управлінського апарату, ліквідовувались особливо «дорогі» його підрозділи. Економія коштів позначилася не тільки на центральному, але й на місцевому рівнях. Так, 16 липня 1985 р. було затверджено Акт місцевого управління, яким передбачалося ліквідація представницьких органів місцевого самоврядування (рад) у великих містах, у тому числі й ради Великого Лондона. З ліквідацією столичної ради була створена унітарна структура місцевого самоврядування. Більшість функцій ліквідованої Ради передані лондонським бюро та районним радам столиці без зміни. В Лондоні діяльність столичних бюро стала координуватися спеціальною комісією, яку очолював один із міністрів. Така координація призвела до посилення впливу центрального рівня на самоврядні органи. Реформа місцевого управління, проведена М. Тетчер, дещо негативно позначилася на розвитку місцевих представницьких органів, відкинувши його на десятиліття. Крім того, вона так і не досягла однієї з головних своїх цілей – економії коштів, оскільки було сформовано багато управлінських структур, які забезпечували роботою колишніх співробітників Ради великого Лондону⁶.

Восени 1990 р. уряд очолив представник консервативної партії Дж. Мейджор. Його кабінет вдався до продовження реформи, розпочатої на початку 70-х рр. З цією метою було створено Комісію з питань місцевого самоврядування, до складу якої увійшли члени місцевих представницьких органів різних рівнів, бізнесмени, вчені. Основним завданням комісії стала розробка рекомендацій щодо необхідності перегляду системи адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування в Англії, Шотландії та Уельсі з метою зменшення бюрократизації місцевого управління й усунення дублювання функцій органів різних рівнів. До кінця 1993 р. Комісія підготувала доповідь, у якій рекомендувала скоротити кількість ланок адміністративно-територіального поділу в Уельсі та Шотландії. Першими реформуванню підлягали міські графства, в яких були скорочені окружні органи самоврядування, а їхні функції передані міській владі.

У 1994 р. були прийняті Акти про місцеве самоврядування для Шотландії та Уельсу. В Шотландії замість попередніх регіонів та округів утворено 32 територіальні одиниці місцевого управління, включаючи три острівні (Шотландські, Оркнейські та Гебридські острови). Актами закріплювався поділ округів у графствах на приходи або общини, що визначалися низовими ланками адміністративно-територіального поділу. В результаті урядових реформ в Шотландії залишився лише один рівень територіального управління (не враховуючи общин), представлений 32 територіями. Адміністративне управління у Шотландії нині реалізує міністерство у справах Шотландії, голова якого є членом Кабінету міністрів і зобов'язаний виконувати його рішення. Новий адміністративно-територіальний поділ Уельсу включає 11 графств і стільки ж міст-графств. Як і раніше, в сільській місцевості графства поділяються на общини. Межі восьми графств, які існували до цього часу, було дещо змінено, а органи місцевого самоврядування в них ліквідовано.

Наприкінці 1990-х рр. реформа адміністративно-територіального устрою Великої Британії дещо змінила свій вектор у напрямі деволюції. «Деволюція» – передача повноважень із вищого рівня урядування на нижчий⁷. Політична еліта країни усвідомлювала, що далі зволікати з проведенням деволюційних реформ неможливо. З одного боку, в регіонах все гучніше лунали політично забарвлені вимоги проведення деволюції, зростав вплив націоналістичних партій в Уельсі та Шотландії. З іншого боку, перебування Королівства в ЄС наочно довело, що британська система державного управління суттєво застаріла й не відповідає стандартам, визначеним процесом європейської інтеграції. Державний устрій країни, за словами деяких дослідників, поступово змінюється з унітарної форми на квазіфедеративну з елементами конфедерації⁸.

Період 1997-2007 рр. відомий як час активного перетворення британської держави та суспільства. Перегляд традиційних і значною мірою застарілих форм державно-політичного життя країни здійснив новолейбористський уряд Т. Блера. Лейбористський уряд прагнув вибудувати нову управлінську вертикаль – центр – регіони – місцеве самоуправління, якою забезпечувалася б політична цілісність держави з одночасним збереженням адміністративного балансу в питаннях надання територіям максимально можливої свободи й ініціативи в питаннях визначення перспектив економічного, фінансового, соціального розвитку⁹. Протягом 1998-2001 рр. видано ряд документів: урядові доповіді «Сучасна місцева влада. У взаємодії з людьми» (липень 1998 р.); «Модернізація влади» (березень 1999 р.); «Модернізація фінансів місцевих рад» (вересень 2000 р.); «Сильне місцеве управління – якісні громадські послуги» (грудень 2001 р.). У них містились основні принципи реформ місцевого самоврядування, стратегія та механізми їх впровадження. Кінцева мета реформ лейбористського уряду Т. Блера – привести народ до влади¹⁰. 1998 р. було прийнято «Акт про агентства обласного розвитку», згідно з яким, територія Об'єднаного Королівства (за винятком Великого Лондону) поділялась на 8 областей, у кожній із яких діяли особливі органи, що формувалися державним секретарем. Це агентство обласного розвитку й обласна палата. На агентство покладалася функція розробки економічної стратегії розвитку області, організація управління економікою у відповідності з директивами центрального уряду, а на обласну палату – сприяння у виробленні стратегії області та контроль за її виконанням.

Наприкінці 1990-х рр. лейбористський уряд значно децентралізував систему державної влади, пішовши на значні поступки деяким регіонам Об'єднаного Королівства: Шотландії, Північній Ірландії та Уельсу. Значним поштовхом до зростання процесів регіоналізації, стала Декларація про регіоналізм, прийнята Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р. Вихід європейських регіонів на міжнародну арену, розширення їхнього самоврядування – все це надихнуло британські регіони вимагати надання їм автономних прав. 1997 р. урядом Т. Блера проведені референдуми в Шотландії та Уельсі. Слід зазначити, що подібні референдуми з питань надання автономії Шотландії та Уельсу проводились ще 1979 р. Законопроекти з даного питання вносилися на розгляд парламенту, були схвалені Єлизаветою II, однак на жодній з цих територій вони не отримали більшості голосів виборців. Таким чином, рішення на референдумі не було прийнято і статусу автономних одиниць ні Шотландія, ні Уельс не отримали. 1997 р. лейбористський уряд Т. Блера знову повернувся до розгляду проектів про автономію Уельсу та Шотландії, винісши його на регіональний референдум, що відбувся у вересні. На

голосування були також поставлені питання про утворення парламенту Шотландії і про створення Асамблеї Уельсу. За створення шотландського парламенту проголосувал 74,3 %. В Уельсі створення асамблеї підтримали 51,3 % учасників референдуму. Так, з 2000 р. Шотландія отримала політичну автономію, Уельс – адміністративну. Створення відповідних законодавчих органів значно розширило права регіонів. У Шотландії парламент отримав виняткові законодавчі повноваження в галузях освіти, охорони здоров'я, місцевого самоврядування, економічного розвитку, навколишнього середовища, рибальства, сільського та лісового господарства, спорту та мистецтва. Центральний уряд втратив право вето щодо рішень місцевих органів з цих питань. Такі найважливіші функції, як конституційний устрій країни, оборона, зовнішня політика, національна безпека, імміграція, єдиний ринок товарів і послуг, питання регулювання транспорту, радіомовлення, політика соціальних пільг, центральні економічні та фінансові рішення залишилися за Вестмінстером. Асамблеї Уельсу були надані дещо вужчі права, ніж для парламенту Шотландії. Асамблея не наділена законодавчими повноваженнями. Їй належить лише право розширеного тлумачення тих законів, які прийняті британським Парламентом. Асамблея займається питаннями регіонального розвитку Уельсу. Слід зазначити, що всі законодавчі акти, які приймаються регіональними парламентами, а також рішення регіональної влади не можуть суперечити законодавству Об'єднаного Королівства. Із законодавцями парламентів і національних асамблей працюють спеціальні експертні юридичні органи, які проводять детальний аналіз законопроектів, що пропонуються до розгляду на стадіях їхньої підготовки й обговорення.

Стосовно ситуації в Північній Ірландії, слід зазначити, що її відносини з центральним урядом розвивалися досить напружено в порівнянні з іншими регіонами країни. Це зумовлено, перш за все, історією приєднання цієї території до Великобританії. До 1972 р. Північна Ірландія була територіальною автономією у складі унітарної держави. Тут діяв обраний населенням представницький орган (стормонт) і уряд автономії. У двопалатному парламенті на основі представництва в нижній палаті тих чи інших політичних партій вирішувалося питання про склад уряду регіону, який був відповідальним перед парламентом. Проте центральні органи влади зберігали своє верховенство відносно державних органів Північної Ірландії. І тільки 1972 р. британський уряд розпустив місцевий парламент (стормонт), увівши так зване «пряме правління»¹¹. Вся повнота влади перейшла в розпорядження міністерства у справах Північної Ірландії. В 1973-1974 рр. була створена Національна Асамблея – законодавчий орган Північної Ірландії. Проте сепаратистські настрої на цій території не вщухали. Ситуація дещо змінилася лише з приходом до влади уряду Т. Блера. 1995 р. в м. Белфаст була підписана мирна угода між Британським урядом та ірландцями, а 10 квітня 1998 – так звана угода «Доброї п'ятниці» (Good Friday Agreement). Угода отримала високу оцінку з боку керівництва опозиційної до уряду консервативної партії як «історична» подія. Вона була схвалена 71,2 % і 94,4 % жителів Північної Ірландії та Ірландської Республіки відповідно на проведеному в травні 1998 р. Референдумі¹². Підписання документа було доповнене економічним пакетом у 350 млн. ф. ст., виділених урядом на розвиток Ольстера. Ці ресурси передбачалося витратити на будівництво шкіл, доріг, навчання безробітних та інші цілі. Передача повноважень законодавчому (Північноірландська Асамблея) та виконавчому (Виконавчий комітет Ольстера) органам Північної Ірландії ухвалена парламентом Великої Бри-

танії 30 листопада 1999 р., а 1 грудня королева Єлизавета II затвердила закон. Офіційна передача повноважень відбулася 2 грудня 1999 р. Підписання угоди про політичне врегулювання ольстерської проблеми стало вагомим здобутком кабінету Т. Блера. За словами К.О. Моргана ця подія стала найуспішнішою спробою зближення між ольстерськими політиками, а для Т. Блера – одним з найбільших дипломатичних досягнень¹³.

Територіальне урядування Об'єднаного Королівства, з огляду на вищезазначені зміни, що відбулися протягом останніх десятиліть, має дедалі більше ознак деволюції та децентралізації владних повноважень. Політична регіоналізація в Сполученому Королівстві, що проводиться шляхом деволюції, зумовлює (вперше за багато десятиліть, якщо не століть) модернізацію традиційно британського способу державного правління. Серед позитивних аспектів деволюції можна назвати зростання громадянської активності в регіонах, а також часткову нейтралізацію місцевого сепаратизму. Процес деволюції у Великій Британії є певним зразком для вирішення регіонально-територіальних проблем з елементами національної самоідентифікації для багатьох країн Європи.

1. *Акт* про місцеве управління 1972 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.gmu-countries.ru/europa/uk/uk-encl-locgovact.html. 2. *Черкасов А.И.* Сравнительное местное управление: теория и практика. – М., Издат. “Форум-Инфра-М”, 1998. – С. 26. 3. *Порівняльна політика. Основні політичні системи сучасного світу* / За заг. ред. В. Бакірова, М. Сазонова. – Х.: ХНУ ім. В. Каразіна, 2008. – С. 218. 4. *Иностранное конституционное право* / Под ред. В.В. Маклакова. – М.: Юристь, 1996. – С. 64. 5. *Таран Ю.* Як і що реформує адміністративно-територіальна реформа? // [Електронний ресурс] – Режим доступу: dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3649. 6. *Черкасов А.И.* Цит. работа. – С. 70. 7. *Короткий оxfordський політичний словник* / Пер. з англ.; За ред. І.Макліна, А. Макмілана. – К., 2006. – С. 164. 8. *Іжа М.М.* Система регіонального управління: світовий досвід і Україна. – Одеса, 2011. – С.183. 9. *Байгереєв М.* Великобритания: реформирование властной вертикали // [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.chelt.ru/2002/1-02/uk_marat-1.html. 10. *Алмонд Г., Пауэлл Дж., Стром К.* Сравнительная политология сегодня: Моровой обзор / Под ред. М.В. Ильина, А.Ю. Мельвиля. – М.: Аспект Пресс, 2002. – С. 298. 11. *Троян С.С., Киридон А.М., Ткачук М.Д.* Політичні системи країн Європи та Північної Америки: Навч. пос. – Рівне: РІС КіСУ, 2007. – С. 71. 12. *Капитанова Н.К.* Великобритания в кон. XX – начале XXI века: от консерваторов к лейбористам: Учеб. пос. – М.: МГИМО(У) МИД России, 2003. – С. 128. 13. *История Великобритании* / Под. ред. О. Кеннета. – М.: Издат. «Весь Мир», 2008. – С. 632.